

MESA REDONDA DE TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD

Tema: Ley 122-05 que regula el funcionamiento y enfoque de las organizaciones sin fines de lucro, vista desde un enfoque fiscal.

Generalmente, se ve al Director de Impuestos como un individuo que recela de todo lo que implica exención impositiva. Nada más incierto. La realidad es que lo que más preocupa a un Administrador Tributario es el poder asegurar un igual tratamiento a los iguales. Principio de Equidad Tributaria. La llamada Equidad Horizontal, por los estudiosos de este tema. En el caso de las ONGs; fundaciones sin fines de lucro o como se quiera denominarlas, la preocupación es la misma. ¿Cuáles son los iguales?

En mi caso particular no veo con malos ojos a las ONGs. Todo lo contrario. Claro que estamos consientes de la existencia de muchas que no cumplen ni con su Misión, ni con las obligaciones mínimas que su condición amerita. A esos, ni siquiera voy a mencionarlos.

Es obvio que si se exige transparencia tanto al Sector Público como al Sector Privado, las organizaciones que forman parte del llamado tercer sector, están más que obligadas a transparentar todas sus acciones. Por eso, prefiero establecer aquí que en general las fundaciones han desempeñado un papel fundamental, dentro de un concepto más amplio que las define como organizaciones no gubernamentales ONGs. A través de estas organizaciones las personas persiguen sueños realizables. Sus fines son más específicos, como la lucha contra el cáncer, la rehabilitación de personas con algunas discapacidades, la prevención o cuidado de los problemas cardíacos o la

lucha contra la diabetes que son las que podemos recordar en un breve ejercicio de memoria.

Hoy las ONGs se destacan en su lucha a favor de los derechos humanos y de medio ambiente. Tenemos fundaciones no sólo trabajando en el campo de la salud, también trabajan procurando el desarrollo de las zonas más pobres del país como es el Sur profundo o en la educación, creando y financiando medianas y pequeñas empresas o como foro de discusión permanente en la búsqueda de soluciones de nuestros principales problemas económicos y sociales.

Las fundaciones han sido entidades en la que personas altruistas o filantrópicas e interesadas en hacer el bien, se organizan para compensar las carencias de determinados sectores, lo que se ha constituido en una forma de cooperación con los gobiernos, cuyas políticas y recursos limitados no pueden alcanzar a todos los sectores.

Estas organizaciones son entes de participación social, económica y cultural. Desempeñando funciones necesarias para una sociedad como la nuestra, donde las necesidades de los pobres son ilimitadas y los recursos del Estado son escasos, y por consiguiente, se dejan muchas demandas insatisfechas.

Se pudiera decir que éstos son campos de intervención propios del Estado y de participación del sector privado con actividades lucrativas, que generan empleo. Todo no es tan exacto, las fundaciones son organizaciones de cooperación con el Estado y al mismo tiempo son entidades no lucrativas, cuyo objeto no es tener ganancias para sus socios, al contrario, los socios de una fundación, por lo menos del tipo de fundación a la que quiero referirme

hoy, comprometen parte de su patrimonio para alcanzar el bien común. Estas características son las que las han llevado a denominarlas como el tercer sector.

Se ha discutido bastante la vinculación de las fundaciones con las empresas. El debate gira entorno a si las fundaciones pueden desarrollar actividades empresariales o participar en la propiedad de una empresa o de un patrimonio.

Empresa y fundación son dos entes distintos.

Una empresa se establece para la obtención de ganancias y realizar actividades lucrativas con fines egoístas, que persiguen obtener beneficio para sus socios. Las fundaciones, por sus fines u objeto, tienen privilegios fiscales importantes, porque son entidades altruistas o filantrópicas que desempeñan funciones beneficiosas para la sociedad. Las empresas y las fundaciones están sometidas a dos regímenes fiscales distintos, donde las primeras no gozan ni pueden gozar de los privilegios de las segundas, porque deben estar plenamente sujetas al pago de los impuestos. Esto implica que debe haber una clara diferencia entre unas y otras.

Las empresas están sujetas a las reglas de mercado donde compiten con otras iguales y no deben utilizar las fundaciones para hacer operaciones destinadas a la obtención de beneficios, pero con los privilegios de las fundaciones. Estamos de acuerdo con que las empresas puedan crear fundaciones que coadyuven desde el punto vista social, con la creación de empleo, realización de obras, etc., lo que constituye el lado bueno de las mismas, pero de ninguna manera se pueden convertir en empresas que permitan excluir del régimen fiscal aplicados a todos los ciudadanos, a personas cuyo

único interés es la obtención de beneficios propios, evadir el pago de los impuestos u ocultar patrimonios gravados.

El tercer sector es un sector filantrópico, que coadyuva con el Estado, lo que conlleva una necesaria y permanente colaboración con los poderes públicos, con el objeto de que sus actividades se puedan desarrollar sin recelos inútiles y disputas que en nada contribuyen a los fines que ambos persiguen que es el desarrollo sustentable de la sociedad.

Tomo las palabras de José Luis Piñar Mañas, Director de la edición de un libro sobre el régimen jurídico de las fundaciones, auspiciado por la Naciones Unidas, en el estudio introductorio dice: “No puede haber un conflicto permanente entre Estado y el tercer sector, sino muy al contrario una situación de permanente colaboración, sólo así podemos contar con un modelo social en el que participen todos sus elementos.”

El Estado Dominicano no debe limitar el libre desarrollo de las actividades de las fundaciones, ni condicionar su actuación en el ejercicio de una acción económica, cultural o social para perseguir el interés general. Tampoco puede limitar la libertad de acción de estas entidades. Esto está garantizado por la Constitución de la República. Pero debe poder velar por que las entidades del tercer sector no sean instrumentos para fines distintos a los que tienen asignados como entidades no lucrativas. También para que no sean entidades para cubrir acciones lejos de sus actividades naturales, que podrían afectar la legitimidad del sector.

Dado su carácter no lucrativo, y sus fines, estamos de acuerdo con un tratamiento fiscal favorable para las fundaciones o las ONGs. Pero en todos los casos en los que se dispone de dinero público, porque eso es lo que implica un tratamiento fiscal favorable, hay un conjunto de normas y leyes que hay que cumplir y alguien tiene que ejercer los debidos controles de la legalidad, aspecto que en el ámbito de los tributos corresponde a la Administración Tributaria.

La acción de un administrador tributario, muchas veces ingrata, también está sujeta al control de la legalidad y cada uno de sus actos deben estar sujetos a la ley, con el sólo propósito de legitimar su actuación. Del mismo modo, cualquier tratamiento tributario que se le dé a las entidades del tercer sector adquiere su legitimidad en su legalidad y su relación con la equidad, particularmente la equidad horizontal, donde todas las personas que están en las mismas circunstancias deben recibir el mismo tratamiento.

Las fundaciones, por más legítimas que sean sus actividades, no deben servir para encubrir verdaderas actividades lucrativas que sólo van en beneficio a los socios, más cuando hay beneficios fiscales involucrados. Un tratamiento fiscal favorable se justifica porque las entidades del tercer sector realizan actividades no lucrativas que benefician a la sociedad en general y coadyuvan con el Estado en la medida que benefician sectores donde la intervención estatal es escasa o quizás insuficiente.

Pero los beneficios fiscales no deben ser ilimitados, porque en vez de convertirse en una forma no lucrativa de participación de los entes privados, para conseguir fines sociales, sería una nueva forma de intervención del Estado, a través de los gastos tributarios, como lo definió el antiguo profesor de Harvard, Stanley Surrey. Entonces los beneficios tributarios constituirían una renuncia del Estado a sus funciones en el diseño de la política económica y política fiscal, dejando que los ingresos destinados al financiamiento del gasto público se dediquen a objetivos no definidos en los objetivos deseados por el Estado, pudiendo provocar como secuela que el sistema tributario no cumpla con el llamado principio de suficiencia, alterando el equilibrio presupuestario por no proveer los ingresos suficientes para financiar el gasto público.

El control del tratamiento fiscal favorable del tercer sector es necesario, para garantizar la legitimidad del mismo y evitar lo que ha sido señalado por José Luis Piñar Mañas, cuando dice: “La opinión pública a centrado su atención en el accionar ilegítimo de determinadas fundaciones que contrariando el espíritu filantrópico y la finalidad del bien común caracterizante de las instituciones que nos ocupan, desarrollan actividades lucrativas tendentes al propio beneficio, utilizando la personalidad jurídica para fines ocultos”. Esta, que puede verse como la preocupación de un recaudador, debe ser la preocupación de todos los que trabajan en las fundaciones.

Con el objeto de favorecer las fundaciones, las leyes tributarias dominicanas siempre han tenido un espacio para eximir de impuesto a las entidades sin fines de lucro. El Código Tributario, puesto en vigencia por la Ley 11-92, permite deducir el cinco por ciento (5%) de la renta neta imponible para donaciones a instituciones del tercer sector, dedicadas a obras de bien social de naturaleza caritativa, religiosa, literaria, artística, educacional o científica.

Es el mismo tratamiento que le da la legislación argentina, que permite deducir el 5% de las ganancias netas, pero limitando las instituciones en función de objeto, donde sólo establecen la que tienen por objeto la obra médica asistencial de beneficencia, investigaciones científicas y tecnológicas, investigaciones económicas, políticas y sociales y actividades educativas.

Sin señalar las obligaciones formales a lo que están sometidas estas organizaciones en la legislación argentina podemos asegurar que la ley nuestra es más favorable para las fundaciones. En las leyes argentinas se prohíbe retribuir a los miembros del Consejo de Administraciones de las fundaciones y no se le otorgan exenciones como sujeto en impuestos como el IVA que es igual al impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), ni existen fórmulas generales que dicen que las fundaciones están exentas de todos los impuestos.

En el caso de la legislación brasileña en las deducciones anteriormente señaladas, sólo se permite deducir 1.5% para donaciones a instituciones

dedicadas a la investigación y el cinco por ciento (5%), igual que la legislación dominicana, cuando se trata de organizaciones culturales.

En Chile las donaciones pueden ser hasta el 2% de la renta imponible o el 1.5 por ciento del capital propio de la empresa. Estos beneficios están sujetos a diferentes limitaciones o requisitos. Esta deducción es el único beneficio que ofrece la legislación chilena.

La legislación dominicana también deja exentas no sólo las rentas de las fundaciones, sino las rentas de las ONGs en el general, siempre que estén vinculadas con los fines no lucrativos que le dan origen. De esta forma están exentas según la Ley 11-92: “Las rentas que obtengan las entidades civiles del país de asistencia social, caridad, beneficencia y los centros sociales, literarios, artísticos, políticos, gremiales y científicos, siempre que tales rentas y el patrimonio social se destinen a los fines de su creación y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los asociados.”

Los países que han tenido disposiciones muy amplias relativas a exenciones tributarias la han limitado, Costa Rica, por ejemplo, derogó todas las exenciones objetivas o subjetivas previstas en su diferentes leyes y limitó considerablemente las otorgadas a las ONGs, dejando casos con objetos muy específicos como son las instituciones dedicadas al cuidado de niños abandonados o las dedicadas al medio ambiente es un política muy desarrollada en Costa Rica

En el caso de Colombia, aunque las ONGs tienen una tasa menor a la tasa general las rentas de esas instituciones están gravadas. Pocos países, por no decir ninguno, establecen exenciones para las rentas de las fundaciones o de

las ONGs sin establecer límites muy específicos en función del objeto de la entidad exenta.

En la República Dominicana están exentas las rentas de entidades deportivas, según la Ley 11-92 en estos términos están exentas: “Las rentas de las asociaciones deportivas, y de los inmuebles de su propiedad en que funcionan sus campos de deportes e instalaciones inherentes a sus propósitos, siempre que tales asociaciones no persigan fines de lucro o exploten o autoricen juegos de azar.”

Esas exenciones siempre han estado en la legislación dominicana y las consideramos válidas y necesarias, pero no podemos estar de acuerdo con las fórmulas de exenciones generalizadas sin distinguir las fundaciones o las organizaciones sin fines de lucro por su objeto, como las que se establecen en el artículo 50, de la Ley 122-05, cuando dice que las instituciones sin fines de lucro “gozarán de una exención general de todos los tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, de carácter nacional o municipal, vigentes o futuros.” Sin establecer diferencia en función de objeto y que éstas actúen de acuerdo con el mismo. Aunque es la regla general, no todas las instituciones sin fines de lucro persiguen el interés general.

El párrafo del Artículo 50, citado, también dice: De igual manera y en la misma medida, dichas instituciones estarán exentas de cualquier impuesto que grave las donaciones y legados, cuando califiquen como donatarias o legatarias de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, organismos internacionales y gobiernos.

En ninguna parte del mundo, medianamente organizado, se otorgan exenciones con este tipo de fórmulas, que no hacen ningún tipo de diferencia entre las organizaciones que tienen por objeto el interés general. Muchos creen que este tipo de exenciones generalizadas convienen al tercer sector de la República Dominicana, pero muy por el contrario, esas fórmulas van, a la larga, deslegitimando las exenciones, creando obstáculos para las exenciones deseables y necesarias, porque en la medida que se generaliza de ese modo crecen las posibilidades de ser utilizarlas como medio de evasión o defraudación fiscal.

La DGII no debe opinar sobre los impuestos o las exenciones porque para ésta las mismas son un objetos que le vienen dados y que debe aplicar de acuerdo con la ley, sin cuestionar la decisión del legislador que actúa soberanamente por mandato popular, pero sí debe advertir lo que se observa en la aplicación de cada tributos y los obstáculos que encuentra para inducir a los contribuyentes al cumplimiento voluntario, y las vías de evasión y defraudación tributaria. Estamos interesados en que las entidades verdaderamente dedicadas a cumplir con una función social puedan disfrutar de beneficios tributarios razonables y permanentes. Nos han invitado para oír nuestro parecer, hemos venido con gusto aunque previamente habíamos advertido sobre nuestra apreciación. Totalmente bien intencionada.

Y puedo terminar citando de nuevo a José Luis Piñar Mañas cuando dice “La claridad de las reglas de juego, fijada en la Ley y con legitimidad del elemento democrático en su aprobación, permite exigir a las fundaciones su cumplimiento al objeto de evitar, como ya he señalado en más de una ocasión, la presencia de advenedizos en el sector no lucrativo, que si a alguien perjudican es precisamente a los propios sujetos que operan legalmente. Una fundación fraudulenta ensombrece a las fundaciones que operan legítimamente. El juicio favorable de la sociedad y de los poderes públicos sobre las fundaciones se resiente de inmediato cuando aparecen escándalos relacionados con entidades no lucrativas. Estamos y hay que decirlo, ante un sector especialmente sensible para la sociedad, que tan pronto merece el más encendido de los elogios como la más feroz de las críticas. Un recelo larvado y potencial sobrevuela siempre a las fundaciones. Y ese recelo sólo puede ser superado por las propias fundaciones.”

Muchas Gracias.